

規制改革の規定要因に関する比較制度分析：日米 航空輸送産業における規制改革

著者	秋吉，貴雄
雑誌名	熊本大学社会文化研究
巻	3
ページ	1-11
発行年	2005-03-31
その他の言語のタイトル	Comparative institutional analysis on regulatory reform process
URL	http://hdl.handle.net/2298/2864

規制改革の規定要因に関する比較制度分析

— 日米航空輸送産業における規制改革 —

秋 吉 貴 雄

はじめに

80年代以降先進諸国においては、規制緩和あるいは国有企業の民営化といった手段によって公的部門の改革に取り組んできた。米国においては70年代前半から規制改革 (regulatory reform) として、政府規制の見直しが進められ、カーター政権下の70年代後半から運輸、金融産業等で規制緩和 (deregulation) が実施され、80年代からは“Deregulating America”と称されたように、各産業で規制緩和が推進されることとなった。一方、わが国においても85年の中曽根政権下の第二次臨時行政調査会での三公社の民営化が実施され、更に竹下政権下で「規制緩和推進要綱」が政府決定され、それ以降の各政権では規制緩和が重要な政策課題の一つとして認識された。そして、90年代後半からは規制改革として、競争政策をいかに構築していくかという観点から改革が進められてきた。

このように、20年近くもの間、規制緩和及び規制改革として改革が進められてきたが、江藤 (2002) 等で指摘されているように、許認可権限数の大幅な削減等に見られるように「量的な」規制緩和に関しては一定の成果が挙げられてきたものの、市場に自由競争を導入するという「質的な」規制緩和に関しては不十分であったことは否めない。

その大きな要因として指摘されるのが、「規制緩和という政策アイディアの変容」(秋吉2004)。わが国では、規制緩和というフレーズは用いられたものの、欧米での規制緩和で念頭におかれた「自由競争」のアイディアは必ずしも受容されず、反対に「管理された競争」という言葉に示されるように、競争条件等のルールを明確にせず、規制当局の裁量が残る形で政策運営が行われていたということである。そのため、前述のように、許認可権限数の減少といった表面上の成果は見られるものの、官僚によるコントロールに変化はなく、経済活性化という期待された政策効果を挙げられてこなかったことは否めない。

以上のような問題背景から、本研究では規制改革の進展度合いを規定する要因について考察することを目的とする。そこでは、日米航空輸送産業の規制改革を事例として取り上げ、両国での規制改革過程について考察する。そして、規制当局の廃止をも含んだ徹底した規制緩和を達成した米国と、参入規制のみの緩和にとどまったというわが国との間の規制改革の差異を生み出した要因について、比較制度分析の観点から考察する。

1. 航空輸送産業における2つの規制改革¹⁾

米国航空輸送産業は、1938年民間航空法 (Civil Aeronautics Act of 1938) 及び1958年連邦航空法 (Aviation Act of 1958) を根拠法として、1940年に設立された民間航空委員会 (Civil Aeronautics

Board：以下 CAB）によって厳しい規制を受けてきた。

規制制定当時、航空輸送産業は幼稚産業とみなされていたため、規制は「産業の保護育成」の側面が強かった。参入に関しては免許制であったが、競争制限の色合いが強かった。事業者に対しては、資格要件と同時に当該サービスが「公共の便益と必要」に合致することを証明することが求められ、実質的な参入障壁となった。

そして“Grandfathers Clause”（祖父権条項）と称されるように、CAB は38年時点で適切な経営を行っていた事業者に対して免許を発行し、後に幹線（trunk line）輸送を行う事業者として保護した。実際に幹線においては76年まで新規参入が認められず、寡占状態が維持された。また事業者は認められた路線では便数の設定等の自由が認められていたものの、路線設定、特に路線拡張については厳しく制限された。

運賃に関しては路線毎に個別、詳細に決定され、事業者から CAB にタリフが提出された。運賃は「適正かつ合理的」であることが求められ、反する場合には CAB はタリフ差し止めの権限を保有していた。そこでは競争的な運賃は認められず、事業者の運賃設定は非常に硬直的なものとなっていた。

このような CAB による規制に対しては Keys (1951) をはじめとした経済学者の分析によって既に50年代から問題視されていた。その代表的研究としてわが国でも頻繁に紹介される Caves (1962) では、①競争制限による（非効率性に起因する）サービスコストの上昇、②運賃体系及び新規サービス等に関する事業者の裁量的行動制限による消費者の不利益、といった問題点が指摘されていた。

もっとも、米国航空輸送産業では、① CAB、② 業界団体の米国航空協会（Air Transport Association、以下 ATA）及び労働組合、③ 下院公共事業委員会、上院通商委員会、及び双方の下部委員会、という三者によって、強力な鉄の三角形が形成され、規制緩和は政策決定の場で議題として取り上げられず、70年代に入り CAB による規制の改革の必要性が認識され始めても、この鉄の三角形の強硬な反対から、米国航空輸送産業の規制緩和が実現することはほぼ不可能と見られていた。

一方わが国の航空輸送産業は1952年に制定された航空法を根拠法として、運輸省航空局による厳格な規制下にあった。

米国と同様に、わが国の航空輸送産業は幼稚産業としての性格を有していたため、産業の保護育成を目的として、規制によって事業者間の競争は徹底的に回避されていた。参入規制に関しては免許制がとられ、路線開設には詳細な事業計画とともに申請を行い、免許を受けなければならなかった。一方価格規制に関しては認可制がとられ、運賃設定のみならずその変更についても認可が必要とされ、競争的価格は一切認められなかった。更に、事業者の自由な行動は認められておらず、便数、発着時間、使用機材等に関しても認可が必要とされた。

そして、これらの行動規制以上に、航空輸送産業において重要な役割を担ったのが、「航空憲法」と称される業務分野に関する規制であり、1970年11月に閣議了解され、72年7月に運輸大臣通達として出された「航空企業の運輸体制について」であった。航空憲法の制定当時は、日本航空（以下日航）と全日本空輸（以下全日空）は設立されてから20年も経っておらず、また経営難に直面した東亜航空と国内航空の合併によって東亜国内航空（以下東亜）が71年5月に誕生したばかりであった。そのため、事業者間の競争を回避して経営基盤を安定させることは、運輸省の意向以上に産業全体からの要望が強いものであった。航空憲法では、①日航は国際線と国内幹線（札幌、東京、大阪、福岡及び沖縄を拠点とする）を運行する、②全日空は国内幹線とローカル線及び近距離国際チャーターを運

行する、③東亜は国内ローカル線を運航する、と明確に区分する形で事業分野が調整され、競争は事実上制限された。また同時に国内市場の輸送力調整基準が設定され、一定のロードファクターを超えなければ増便が認められなかった。

「路線権あれど経営権なし」という言葉に顕著に示されるように、航空輸送産業は厳格な規制下にあった。もっとも、それと併せて航空憲法によって大手事業者の利益が確保されていたことから、運輸省と業界との関係は密接であり、同様に規制緩和策が取られることは想定されなかった。

日米両国では、前述のように規制による既得権益維持を目的としたネットワークの存在から、規制改革は困難であると認識されていたものの、70年代後半から、両国において規制政策の問題がクローズアップされ、相次いで規制改革が行われることとなった。

米国においては、有力議員であったケネディ（Edward M. Kennedy）上院議員が、74年6月に自身が委員長を務める上院行政活動小委員会（Senate Subcommittee on Administrative Practice and Procedure）でCABに関する公聴会を翌年初めに開催することを表明したことを契機に、規制緩和に関する取り組みがスタートした。そして、その後CAB内部での規制改革に向けた動きと併せ、4年近くの取り組みの中で1978年10月に航空規制緩和法（Airline Deregulation Act of 1978）が成立した。

一方、わが国においては、80年代に入ると、米国の航空規制緩和が紹介される中で、政府規制の問題がクローズアップされ始め、84年4月に全日空がハワイへのチャーター便進出を申請し、6月に同便が認可されたことを契機に、三社間の権益対立が表面化し、航空憲法の見直しがイシュー化していった。そして、運輸省内で航空行政のあり方に関する研究会が設置され、競争政策への転換が確認されると、85年7月に航空局から「航空企業の運営体制検討のための論点」が公開され、議論の方向性が示された。9月には政策議論の場として新たに運輸政策審議会航空部会が設置され、航空憲法を中心に競争政策の検討が行われ、中間答申をもとに85年12月に昭和47年運輸大臣通達は廃止された。

このように日米両国において、航空輸送産業における規制の問題、とりわけ過度の競争回避による問題が認識され、規制による既得権益を維持するグループを打ち破る形で規制緩和が行われた。とりわけ、両国において特徴的であったのが、規制当局が既存の規制の限界を認識し、規制緩和を推進する主体となったことであった。

しかし、両国で決定された規制緩和案を見てみると、同じ「規制緩和」の試みと称されるものの、その政策内容は大きく異なるものであった。

米国においては、78年航空規制緩和法では、「自由競争」が追求され、参入規制は原則撤廃され、価格規制も自由ゾーン（現行運賃の-50%から+5%）内で自由に設定することが認められるといったように大幅に緩和された。また、路線設定等に関しても自由化されることとなった。更に、規制当局であるCABを廃止することが規定されるというように徹底したものであった。

一方、わが国においては、航空憲法の廃止のみという参入規制の一部のみの緩和にとどまっていた。事業者間の競争条件は明示されず、新規事業者による市場参入については議論すら行われなかった。また、価格規制に関しても、当時は航空事業者間でのサービス問題（価格競争が出来なかったためサービスが過剰になっていた）が指摘されていたにもかかわらず、同様に議論の対象にすらならなかった。

2. 日米航空輸送産業における規制改革の経緯

2.1 米国航空輸送産業における規制改革過程

米国においては、74年6月に有力議員であるケネディ上院議員が、同議員のブレーンであったハーバード大学ロースクールのブレイヤー（Stephen Breyer）教授の助言をもとに、自身が委員長を務める上院行政活動小委員会で翌年初めにCABの規制に関する公聴会を開催することを表明したことを契機に規制緩和に関する取り組みがスタートした²⁾。

また、同時に、70年代前半からの破壊的インフレーションへの対策の一環として連邦政府規制の見直しがクローズアップされ、フォード大統領は74年10月に議会に対して規制改革委員会（National Commission on Regulatory Reform）の創設を要請し、11月には規制緩和に消極的な姿勢を示し、航空輸送業界との癒着問題が指摘されていたティム（Robert Timm）CAB委員長の再任を拒否した³⁾。

75年に入り2月から同小委員会でCABに関する公聴会（以下、ケネディ公聴会）が開催されると規制改革に向けた議論が本格化した⁴⁾。そこではブレイヤー教授の指揮下でCABの参入、価格の両規制を含んだ経済的規制全般が議題として取り上げられ、多様なアクターが参加する形で議論が行われた⁵⁾。その結果、CABによる規制の問題点が広く認識されることとなり、以降の規制緩和に関する議論では参入、価格の両規制を中心とした規制全般が対象となった。

また、フォード大統領の規制改革に向けた動きも本格化し、4月にはホワイトハウス内において規制改革タスクフォースのDCRG（Domestic Council Review Group for Regulatory Reform）を結成し、航空輸送産業を含んだ運輸産業全般の規制改革プランが発表された。また、大統領は同月に規制緩和を志向するロブソン（John Robson）をCAB委員長に任命した⁶⁾。

ロブソン委員長の指揮下でCAB内部において規制の見直しが進められ、同年7月には、前述のタスクフォースの報告書において、「（連邦航空法の修正条項という形で）参入規制と運賃規制は3～5年をかけて自由化すべきである」という結論が導き出された⁷⁾。そして、前述のDCRGの活動受ける形でフォード大統領のイニシアチブによって10月に1975年連邦航空法（Aviation Act of 1975、以下75年法案）が提出された⁸⁾。

抜本的な規制緩和を志向する同法案はATAを中心とした強い反対に直面した。しかし大統領とケネディ上院議員を中核とした、規制緩和を推進するアクターのグループ（以下、規制緩和推進グループ）は翌76年1月に同議員によって規制緩和法案を提出し、4月に上院航空小委員会で同法案と75年法案の公聴会が開かれた⁹⁾。同公聴会で、ロブソン委員長によって、CABによる各種規制が長期的には航空輸送産業の健全な成長を阻害するという旨の証言が行われたことにより、6月には同小委員会の委員長であり、産業の代弁者として見なされていたキャノン（Howard Cannon）上院議員が規制緩和の意向を表明した¹⁰⁾。

同議員とケネディ上院議員を中心に妥協案が模索され、規制緩和法案（S.689）が共同提出された¹¹⁾。就任間もないカーター大統領は航空輸送産業の規制緩和に強い関心を示し、77年1月にS.689の支援を表明し、上院航空小委員会でS.689の公聴会が開かれた3月にも同様に支援を表明した¹²⁾。また6月に大統領は積極的に規制緩和を唱道するコーネル大学カーン（Alfred Kahn）教授をCABの委員長に任命した¹³⁾。

議会においては、上院では6月から有力議員と委員会スタッフによってS.689と他の法案との一本化が図られ、11月に委員会で可決され、翌年2月に上院に法案（S.2493）として提出された¹⁴⁾。一方

下院では9月に下院航空小委員会委員長のアンドーソン議員（Glenn M. Anderson）によって規制緩和法案（HR.8813）が提出されたものの、ATAを中心とした抵抗から議論が停滞した¹⁵⁾。

しかし78年に入り1月に大統領が規制緩和の意向を表明し、3月からカーンがCABの組織改革及び部分的な規制緩和を進めると、規制緩和に向けた動きが急速に加速した。カーンは77年6月の就任以来、規制緩和に向けた組織改革を断行し、規制緩和を志向するスタッフを採用するといったように、規制緩和の意向を強く示すこととなった。そして、一部路線で参入自由化を実施し、大幅な割引運賃を認めるといったように、CABの権限での規制緩和を断行した。

このことは、規制緩和がCAB独自の判断で実行可能なことを表明することとなり、議会での法案化にむけた動きへとつながった。78年4月には上院全体でS.2493が可決され、5月には下院航空小委員会でもHR.8813を修正した法案（HR.12611）が可決された¹⁶⁾。そして9月に下院全体でHR.12611が可決され、両院協議会での調整を経て、10月にS.2493をベースにした1978年航空規制緩和法（Airline Deregulation Act of 1978）が成立した¹⁷⁾。

2.2 日本の航空輸送産業における規制改革過程

わが国においては、80年代に入り、先進諸国の航空輸送産業において規制緩和が進められるなかで、わが国においても、欧米での規制緩和が紹介され、政府規制、特に前述の「航空憲法」の問題がクローズアップされ始めた。そして84年に入り、全日空が航空憲法の枠組みを越える、ハワイチャーター便を申請し、それが認可されると、航空憲法のあり方を中心として、規制緩和をめぐる議論は各方面で活発化した¹⁸⁾。

航空憲法では、全日空に対しては国際線に関しては近距離国際チャーターの運行のみ認められていたものの、その基準については定められていなかった。そのため、全日空は84年4月にハワイへのチャーター便を申請し、6月に認可された。日航は「近距離」の枠を越えるものとして運輸省の対応に猛反発し、その見返りとして、①国内幹線割当て拡大、②フィルアップ権（国際線の国内区間で国内旅客を混乗させる権利）、③羽田発着枠回復、④札幌沖縄線開設、という4つを要求した。この日航の要求に対し、運輸省は後者二つを認め、全日空と東亜がそれに対し反発するといったように、業者間の権益対立が表面化することとなり、航空憲法の限界がクローズアップされることとなった。

運輸省内においても第二臨調での運輸省の許認可行政が問題視されたことを受け、6月に運輸政策のあり方を検討する研究会が設立され、7月には大幅な機構改革が行われた¹⁹⁾。そして、その機構改革と併せて西村康雄航空局長が就任すると、規制改革にむけた動きが見られるようになった。8月から自民党政調会航空特別対策委員会と航空局が、航空憲法に関して、日航、全日空、東亜の三社から現状や要望に関するヒアリングを行い、10月には航空局内に「航空行政に関する政策研究会」が設置された²⁰⁾。そこでは、①事業規制その他の規制のあり方、②航空輸送サービスの供給体制のあり方、③航空輸送サービスの供給体制のあり方、④通勤航空のあり方、⑤第五次空港整備五ヵ年計画のあり方、⑥乗員養成のあり方、という5項目が審議項目とされた。

そして、10月23日に細田運輸相が参院運輸委員会で航空憲法見直しを表明し、運輸省が初めてその必要性を認めることとなり²¹⁾、運輸省は11月6日に航空憲法を87年度か88年度に見直し、競争政策に転換する方針を表明した²²⁾。

そこで、問題になったのが競争政策に転換するとして、具体的にどの程度競争を市場に導入するの

かという点が焦点となった。実際に、価格規制にも踏み込んだ改革を行うという報道の一方で、航空憲法の見直しのみの改革を行うという報道もあったように、航空局においても判断を迷うこととなった²⁹⁾。

1978年からの米国における徹底した自由化策は運輸省も早くから関心を示し、職員を直接派遣し、その実態、特に改革の影響について調査を行った³⁰⁾。米国では規制緩和後多くの新規事業者が参入し、また既存の事業者も新規路線に進出する形で、競争が一気に激化した。それによって、運賃の低下、ロードファクターの上昇による運航コストの低下、サービスの多様化、等の効果が確認された。しかし、その一方で、大手事業者の倒産等の業界の混乱、市場の寡占化、辺地へのサービス低下、等の問題も確認された³¹⁾。

そのため、航空局は、①事業者間の経営基盤の格差、②幹線から地方路線への内部補助、③空港容量の限界、という3つの要因から、米国型の完全自由競争の導入は困難であると判断し、「管理された競争」を志向することとなった。

85年に入ると航空憲法に関する議論が更に本格化することとなった。運輸省は2月に航空審議会に航空憲法見直しを諮問し、翌月に自民党にその方針を示した³²⁾。そして、国際航空においても84年4月からスタートした定期国際航空運送業務に関する日米航空協定改定交渉が、85年4月に暫定交渉が成立したことによって、事態が急変することとなった。

航空憲法見直しを航空局は早急に進めることになった。同交渉過程で全日空と大手海運四社の共同出資で設立された日本貨物航空（NCA）の米国乗り入れ問題が既に取りざたされていたが、交渉成立によって日米間の航空路線の追加が決定され、日航以外の事業者が参入することが可能となったため、87年度か88年度を予定していた航空憲法見直しが急務となった。

そのため、航空局では議論が錯綜することによって、見直し作業が遅延するのを防ぐため、従来のように事業者をヒアリングして個々に調整するという方式ではなく、①国際線複数社体制、②日本航空完全民営化、③国内線の競争促進、という3つを「航空企業の運営体制検討のための論点」として、予めマスコミ等を通じて7月に公開し、議論の方向性が示された³³⁾。翌月に航空各社が同論点に対する見解を表明し、9月に入ると運輸大臣から諮問機関である運輸政策審議会（以下運政審）に航空政策の抜本的見直しについて諮問が行われ、新たな政策決定の場として、専門の審議を行う航空部会が設置された³⁴⁾。

同様の検討作業は自民党内でも行われ、10月には航空政策の基本方針となる自民党要綱がまとめられ、①国際線での外国航空の乗り入れも含めた複数社体制、②国内線の新規参入推進、③日航民営化、という積極的な競争政策導入が掲げられた³⁵⁾。そして運政審航空部会は12月に運輸大臣に対して中間答申として、①国際線の複数社体制、②日航の完全民営化、③国内線での幹線・ローカル線の区分を廃止し、競争路線を増加、という三点を上申した³⁶⁾。

これを受けて同月17日に昭和47年運輸大臣通達は無効され、航空憲法による参入規制は事実上緩和された。86年6月9日に運政審航空部会は最終答申をまとめ、運輸省は翌10日に国内線の新規参入の基準を定めた通達を示した³⁷⁾。

3. 規制改革の制度的要因 一日米比較制度分析一

ほぼ同時期に市場への競争導入が図られた日米両国であったが、規制改革の経緯は大きく異なることとなった。そのような差異が生じた制度的要因として、大きく、①規制機関、②規制行政システム、③政策決定システム、という3つの制度特性から検討する。

第一の規制機関に関しては、大きく、①規制機関の制度的位置づけ、②規制機関組織内部での意思決定の特性、という2点が制度的要因として指摘される。

米国においては、規制当局であるCABの独立性が大きな制度的要因として指摘される。CABは委員長の身分が政治的に保証され、裁量権限が付与されていることから明らかなように、その独立性から規制の意思決定において、他の政治的影響力からの影響を受けなかったことが指摘される。また、CABは独立機関であることから、委員長のみならず、スタッフに関しても専門性のある職員を採用することが可能であるため、特にカーン委員長以下で規制緩和に取り組むことが可能になっていることが指摘される。

一方、わが国においては、運輸省機構改革を契機に運輸省において新たに「省内シンクタンク」として運輸政策局が設置されたものの（丹羽1984）、航空局に関しては（大幅な組織改革は行われず）業務が継続されたことが指摘される。そのため、航空局は、航空審議会を設置といったように、「政策決定の場」（Baumgartner and Jones 1991）をコントロールすることは可能であったため、比較的短期的での改革が可能になった。しかし、航空局が従来の省庁組織としての位置づけであり、いわゆるジェネラリスト養成型のローテーションの中での人事異動が行われるため、スタッフの専門能力が劣ることは否めず、規制緩和というアイデアの混乱はあったものの³⁰、競争政策の実現という改革本来の姿からは遠くなってしまったことが指摘される。

第二の規制行政システムに関しては、大きく、①規制機関を中心とした他の行政組織との関連、②制定法及び関連法案との関係、という2点が制度的要因として指摘される。

米国に関しては、上述のように、CABが独立機関として設置され、専門性の観点からCABがいわば独立の「規制空間」（regulatory space）³¹を形成することが可能になり、独自の規制改革をすすめることが可能になったことが指摘される。また、規制法案である1958年連邦航空法がCABに裁量を認めるものであり³²、法改正を伴わずに規制を変更できることが可能であることも制度的特徴として特筆すべきことである。

一方、わが国においては、「仕切り」の概念でも知られているように、規制システムにおいては担当部局の権限が強く、行政指導をはじめとする行政手段によって規制対象産業のコントロールが可能である。しかし、注意しなければならないのは、それはあくまで根拠法の範囲内ということであり、その根拠法は担当部局が行使しうる権限について細かく定めているということである。従って、規制内容を変更するためには法改正の手続きが要され、規制当局が政治的に独立していないことから、市場の変化に応じて規制方式を変更するということが規制当局独自の判断で出来ないということである。更に、独禁法もあくまで広い範囲での規定であり、前述の「仕切り」の問題から公正取引委員会等と連携して規制改革に取り組む状況には否めない。もっとも、細川政権以降の首相直轄の委員会によって各省庁の規制行政の問題点が指摘され、進捗状況が監視されていることは、連携とはいえないものの、注目に値することである。

第三の政策決定システムに関しては、大きく、①社会的アクターとの関与、②決定の手続き、とい

う2点が制度的要因として指摘される。

米国に関しては、CABがその専門能力を発揮する形で政策形成が行われたが、同時に政治行政関係以外のアクターが広く関わることとなった。特に注目されるのが、経済学者及び官庁エコノミストを中心としたいわゆる「認識コミュニティ (epistemic community)」³⁾の存在であった。そこでは「知識」をベースにした政策ネットワークが形成され、更にブルッキングス研究所を始めとする政策シンクタンクや大統領府のコンファレンス等の場がプラットフォームとなる形で、規制緩和というアイディアの波及につながったことが指摘される。

また、それと併せて、ケネディ公聴会を始めとする議会公聴会での議論が広く公開されることにより、そこに前述の経済学者を中心とした認識コミュニティのメンバーが参加し、規制の問題を指摘することによって、規制改革に向けた世論が形成されたことが指摘される。

一方、わが国においては、部局内研究会・審議会をベースにした、限られたアクターによる政策形成が行われていることが指摘される。一般的な審議会の問題については既に広く指摘されているが、そこでは、「閉ざされた決定空間」(秋吉1999)が形成され、わが国において経済学者を中心とした認識コミュニティが形成されなかったことと併せ、限定的な競争政策が決定されたことが指摘される。

4. まとめ

日米の航空輸送産業における規制改革過程及びその比較制度研究から、①規制機関の制度的位置づけ、②規制機関組織内部での意思決定、③他の行政組織との規制機関との関連、④規制法案及び関連法案との関係、⑤政策決定への社会的アクターの関与、⑥政策決定の手続き、といった制度的要因によって規制改革が規定されることが確認された。

これらの要因は、広くわが国での政治行政システムの根幹に関わる問題であり、とりわけ規制法案の構造の問題はわが国の行政法システムの問題に踏み込むものであり、本稿でこれらの要因を元に制度改革について検討することは紙幅の関係から不可能である。

もっとも、わが国での近年の動向、例えばパブリックコメントの採用や競争レビューの導入や独立の調停機関の創設等は従来の規制行政システムを大きく変えるものであり、とりわけ首相直轄の規制改革委員会はその推進役として非常に重要な位置づけとなっている。従って、これらの改革の推移及び成果を今後検討し、単なる規制内容の議論にとどめず、わが国の政治行政システムの制度改革に議論をつなげていくことが求められるのである。

*本稿は、公益信託山田学術研究奨励基金による研究成果の一部である

注

- 1) 航空輸送産業における規制及び規制改革に関しては既に多くの研究があるが、その代表的なものとして、増井・山内(1990)、高橋(1999)を参考にされたい。
- 2) Behrman (1980) p.99。
- 3) *Congressional Quarterly* (Oct.12, 1974) p.2821、*National Journal Reports* (Nov.12, 1974) p.1777。
- 4) Behrman (1980) P.101、尚、同委員会は公聴会の形で翌年までCABの規制の調査を続けた。
- 5) Behrman (1980) P.101。

- 6) *Congressional Quarterly* (May.10, 1975) p.977, 988, 同 (May.10, 1975) p.980。
- 7) 高橋 (1999) p.55, Brown (1987) p.112。
- 8) *Congressional Quarterly* (Oct.11, 1975) p.2176, 同 (Oct.18, 1975) p.2215。
- 9) *National Journal* (Jul.24, 1976) p.1045, Behrman (1980) p.107, Brown (1987) p.112。
- 10) *National Journal* (Jul.24, 1976) p.1045. 同議員の方針転換については匿名の CAB 関係者による働きかけが大きいとされる (Behrman, 1980, p.108)。
- 11) Brown (1987) p.114
- 12) *Congressional Quarterly* (Jan.15, 1977) p.85, 同 (Mar.26, 1977) p.551。
- 13) *Congressional Quarterly* (June.11, 1977) p.1156, 同 (June.18, 1977) p.1228。
- 14) *Congressional Quarterly* (June.18, 1977) p.1228. 同 (Nov.5, 1977) p.2379, 同 (Feb.25, 1978) p.536。
- 15) *Congressional Quarterly* (Feb.25, 1978) p.535。
- 16) *Congressional Quarterly* (Apr.22, 1978) p.1022, 同 (May.27, 1978) p.1341。
- 17) *Congressional Quarterly* (Sep.23, 1978) p.2600, 同 (Oct.21, 1978) p.3081。
- 18) 日経 (Apr.27, 1984)、朝日 (June.14, 1984)、同 (June.15, 1984)。
- 19) 西村 (1985a) p.3、日経 (Jul.23, 1984)、同 (Jul.24, 1984)。
- 20) 朝日 (Aug.9, 1984)、読売 (Oct.9, 1984)、航空局報 No.11 (1984年第4号) p.3。
- 21) 朝日 (Oct.24, 1984)。
- 22) 日経 (Nov.7, 1984)。
- 23) 例えば前者よりとして日経 (Jul.13, 1984) が、後者よりとして毎日 (Jul.5, 1984) がある。
- 24) その調査内容の一部は、井出 (1985) に紹介されている。
- 25) 米国の規制緩和の結果に関しては増井・山内 (1990)、江藤 (2002) を参照されたい。
- 26) 日刊工業 (Feb.28, 1985)、読売 (Mar.5, 1985)、特に国際線複数社体制が取り上げられた。
- 27) 朝日 (Jul.25, 1985)。
- 28) 日経 (Aug.23, 1985)、日経 (Sep.11, 1985)、航空局報 No.15 (1985年第4号) p.24。
- 29) 日経 (Oct.19, 1985)。
- 30) 日経 (Dec.10, 1985)、朝日 (Dec.10, 1985)、日刊工業 (Dec.10, 1985)。
- 31) 日経 (Jul.10, 1986)、朝日 (Jul.10, 1986)。
- 32) 詳細については秋吉 (2004) を参照されたい。
- 33) 規制空間の概念については、Hall, Scott and Hood (1997) を参照されたい。
- 34) この点に関しては、須田 (1991) でも同様に指摘されている。
- 35) 認識コミュニティの概念に関しては Haas (1992) を参照されたい。

【参考文献】

- 秋吉貴雄 (1999) 「改革推進の政策科学」『公共政策：日本公共政策学会年報1999』
- 秋吉貴雄 (2004) 「政策移転の政治過程－アイディアの受容と変容－」『公共政策研究 (日本公共政策学会年報)』4号
- Baumgartner, F and Jones, B (1991) "Agenda dynamics and policy subsystems". *Journal of Politics*, vol.53
- Behrman, B (1980), "Civil Aeronautics Board", in Wilson, J.Q. eds. *The Politics of Regulation*, Basic Books
- Blyth, M. (1997) "Any More Bright Ideas?", *Comparative Politics*, vol.29
- Brown, A.E (1987) *The Politics of Airline Deregulation*, University of Tennessee Press
- Caves, R.E (1962) *Air Transport and Its Regulators*, Harvard U. Press

- Derthick, M. and Quirk, J.P. (1985) The Politics of Deregulation, Brookings Institution
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996) "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature", Political Studies, vol.44
- Dolowitz, D. (2000) "Policy transfer: a new framework of policy analysis", in Dolowitz, D., R. Hulme, M. Nellis and F. O'Neill, Policy Transfer and British Social Policy, Open U. Press
- Douglas, G.W. and Miller III, J.C. (1974), Economic Regulation of Domestic Air Transport, Brookings
- 江藤勝 (2002) 『規制改革と日本経済』日本評論社
- Hall, C., Scott, C. and C. Hood (1997), Telecommunications Regulation, Routledge
- Haas, P. M. (1992) "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", International Organization, vol.46
- Hall, P.A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", Comparative Politics, vol.23
- Heclo, H. (1974) Modern Social Policies in Britain and Sweden, Yale U Press
- 井出憲文 (1985) 「米国国内航空の規制緩和政策について」『ジュリスト』No.828
- Jordan, W.A. (1970) Airline Regulation in America, John Hopkins U. Press
- Keeler, T.E. (1972) "Airline Regulation and Market Performance", Bell Journal of Economics, vol.3
- Keys, L. S. (1951) Federal Control of Entry into Air Transportation, Harvard U. Press
- 増井健一・山内弘隆 (1990) 『航空輸送』見洋書房
- 西村康雄 (1985a) 「(報告) 今後の航空政策の課題」航空政策研究会
- 西村康雄 (1985b) 「最近の航空行政の動向について」『運輸産業人』60年前期合併号
- 西村康雄 (1985c) 「規制緩和のすすめかた」『航空と文化』85年10月号
- 丹羽晟 (1984) 「運輸省機構改革について」『MARINE』16巻9号
- 太田正樹 (1981) 『航空輸送の経済学』早大出版部
- Rose, R. (1993) Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space, Chatham House
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H (1993) Policy Change and Learning, Westview
- 内山融 (1997) 『現代日本の国家と市場』東京大学出版会
- スティーブ・ヴォーゲル (岡部躍子訳) (1997) 『規制大国日本のジレンマ』東洋経済新報社
- 須田和博 (1991) 「英国の電気通信事業」舟田正之・黒川和美編『通信新時代の法と経済』有斐閣
- 高橋望 (1999) 『米国航空輸送産業をめぐる諸議論の展開』白桃書房
- 中条潮 (1985) 「80年代の英国国際航空政策」『ていくおふ』7月号
- U.S. Senate, Judiciary Committee (1975) Oversight of Civil Aeronautics Board Practices and Procedures. (Hearings), 94th Cong. 1 st sess

Comparative Institutional Analysis on Regulatory Reform Process

Takao AKIYOSHI

[Abstract]

This study considers the institutional factors to promote the regulatory reform. In the viewpoint of comparative institutional analysis, this study compares the regulatory reform processes of airline industry of US and Japan. Regulatory reform process in US is said as the process that achieved the “perfect competition”. But Japanese regulatory process is said as the “confused process”.

This study considers the difference of regulatory reform between US and Japan in the three institutional viewpoints, which are: 1) regulatory agencies, 2) regulatory administration system, and 3) policy making system. Six institutional factors that affect the regulatory reform are pointed out, which are 1) institutional context of regulatory agencies, 2) decision making system in regulatory agencies, 3) relationship between regulatory agencies and other agencies, 4) regulatory law, 5) participation of social actors, and 6) policymaking system.

The results of this study show that Japanese political-administrative system should be changed with the efforts of recent regulatory reform.